



Evolution institutionnelle et réglementaire de la gestion de l'eau en Tunisie. Vers une participation accrue des usagers de l'eau

Raqya Al Atiri

► To cite this version:

Raqya Al Atiri. Evolution institutionnelle et réglementaire de la gestion de l'eau en Tunisie. Vers une participation accrue des usagers de l'eau. L'avenir de l'agriculture irriguée en Méditerranée. Nouveaux arrangements institutionnels pour une gestion de la demande en eau, 2006, Cahors, France. cirad-00191075

HAL Id: cirad-00191075

<http://hal.cirad.fr/cirad-00191075>

Submitted on 23 Nov 2007

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Evolution institutionnelle et réglementaire de la gestion de l'eau en Tunisie

Vers une participation accrue des usagers de l'eau

Raqa AL ATIRI

Direction générale du génie rural et de l'exploitation des eaux, ministère de l'Agriculture et des Ressources hydrauliques, Tunisie

Introduction

La Tunisie, comme tout pays méditerranéen, est soumise aux caprices du climat avec des périodes de sécheresse de plus en plus fréquentes. Dans ce contexte, de nouvelles politiques hydrauliques sont engagées pour la mise à niveau du secteur de l'eau, d'une part, et pour répondre aux exigences environnementales et à l'ouverture sur le marché international d'autre part.

La Tunisie s'est pourvue, depuis des décennies, d'aménagements publics de stockage, de transfert des eaux et de distribution, qui lui ont permis une régulation pluriannuelle des ressources en eau et la satisfaction des besoins de tous les secteurs économiques et sociaux.

Dans un contexte international stimulateur et souvent initiateur de nouveaux concepts environnementaux, la Tunisie a adhéré aux principes de gestion durable de l'eau dans tous les domaines, social, économique et environnemental, les grandes lignes de ces politiques étant :

- la gestion de la demande en eau ;
- la gestion intégrée des ressources en eau ;
- la gestion participative de l'eau et des aménagements.

Ressources en eau et mobilisation

Les apports en eau

Les apports pluviométriques sont évalués à 35 milliards de m³ par an en moyenne, bénéficiant à 50 % aux cultures pluviales (céréales, oliviers...), aux parcs et aux forêts en majorité sur la moitié nord du pays. Les ressources en eau mobilisables sont de 4,640 milliards de m³ dont 2,5 milliards de m³ d'eau de surface régularisable par des barrages (de différentes capacités) et 2,14 milliards de m³ d'eau souterraine exploitable par des puits de surface et des forages.

Les ressources en eau de surface actuellement mobilisées sont de 2,2 milliards de m³ et devront atteindre le maximum à l'horizon 2015, avec un volume de l'ordre 2,5 milliards de m³, régularisable grâce à l'interconnexion entre les grands réservoirs de l'extrême nord du pays.

Parmi les ressources souterraines, les nappes phréatiques, évaluées à 740 Mm³, sont depuis une quinzaine d'années en état de surexploitation, particulièrement dans les régions côtières et centrales du pays. Ces dernières bénéficient d'une réalimentation artificielle expérimentée en Tunisie à partir des années 1970. Environ 33 Mm³ sont stockés annuellement depuis 1992. Cette technique concerne actuellement 25 nappes.

Les eaux usées traitées, dont les rejets sont de 200 Mm³/an, constituent une ressource alternative utilisée actuellement à concurrence de 20 % en agriculture irriguée. L'évolution du taux de réutilisation de ces eaux est tributaire de l'amélioration de leur qualité.

Le taux de mobilisation des ressources conventionnelles disponibles a été de 88 % en 2005. Un faible volume reste encore à mobiliser au cours de la prochaine décennie, en majeure partie à partir des eaux de surface (300 Mm³), le reste sous forme d'eau souterraine profonde (80 Mm³), et ce en vue d'atteindre un taux de 96 % des ressources mobilisables (tableau I).

Le coût marginal de mobilisation de l'eau évalué en 1998 (Etudes du secteur de l'eau) s'élève à 700 millimes/m³ et deviendra de plus en plus cher¹ au fur et à mesure que l'on se rapproche de la mobilisation de toutes les ressources.

Tableau I. Evolution de la mobilisation des ressources en eau à l'horizon 2015.

Nature des ressources en eau	Ressources potentielles (Mm ³) (1)	Ressources mobilisables (Mm ³) (2)	Ressources mobilisées (Mm ³) (3)				
			1990	2000	2005	2010	2015
Eaux de surface	2 700	2 500	1 179	1 876	2 200	2 400	2 500
Grands barrages	(56%)		1 170	1 688	1 927	2 080	2 170
Barrages collinaires			5	125	160	190	195
Lacs collinaires			4	63	113	130	135
Eaux souterraines	2 140	2 140	1 576	1 818	1 860	1 900	1 940
Nappes phréatiques	(44%)		740	740	740	740	740
Nappes profondes			836	1 078	1 120	1 160	1 200
Total des ressources	4 840	4 640	2 755	3 694	4 060	4 300	4 440
Taux de mobilisation (%) (3/2)		-	59	80	88	93	96

Allocation aux différents usages

La demande globale en eau, selon les estimations pour l'horizon 2030, se stabilisera à près de 2 700 Mm³ par an en moyenne, pour une population totale de 13 millions d'habitants, sachant que les ressources en eau régularisables annuellement seront de 3 100 Mm³.

La demande agricole, inférieure à 1 900 Mm³/an en 2003, se stabilisera à près de 2 100 Mm³/an à partir de 2010, eu égard au potentiel limité en sols irrigables qui sera bientôt atteint. Représentant environ 80 % de la demande globale, sa part sera réduite à l'horizon 2030 à 70 % environ, sachant que les autres secteurs de consommation se développeront davantage.

La consommation globale en eau a été estimée en 2003 à plus de 2 400 Mm³ et se répartit entre les différents secteurs comme indiqué dans le tableau II.

¹ Les forages auront de grandes profondeurs, de faibles débits, les barrages auront de faibles volumes stockés...

Tableau II. Répartition de la consommation en eau en 2003.

Secteur d'usage	Domestique	Tourisme	Industrie	Agriculture	Total
Consommation en eau (Mm ³)	368	18	133	1 889	2 408
Poids des usages (%)	15	1	6	78	100

Malgré un bilan toujours positif, des tensions et des conditions de stress sont vécues localement (autour de quelques nappes) ou exceptionnellement (après une série d'années sèches), par le secteur agricole en particulier, ce dernier étant le plus gros consommateur en eau.

Le secteur irrigué

Importance du secteur irrigué

Les périmètres irrigués ne représentant que près de 8 % de la surface agricole utile, participent à 30-35 % de la valeur totale de la production agricole du pays, 95 % de la production maraîchère, 70 % de la production arboricole et 30 % de la production laitière. Sur le plan socio-économique, le secteur irrigué contribue à 20 % des exportations agricoles (agrumes, dattes, primeurs, etc.) et assure 20 % de l'emploi agricole.

Suite à l'amélioration des performances du secteur irrigué, il est prévu que sa contribution évolue à 50 % de la valeur totale de la production agricole du pays, au cours du onzième plan de développement économique et social (2007-2011).

Les superficies irriguées en intensif couvriraient plus de 400 000 ha en 2006, réparties en périmètres publics irrigués (PPI) sur une superficie de près de 226 000 ha (56 %) et en périmètres privés couvrant 175 000 ha (en majorité sur puits de surface).

Les périmètres publics irrigués sont des périmètres collectifs, aménagés par l'administration et disposant d'un service d'eau régulier. On distingue les périmètres de grande hydraulique (alimentés à partir des barrages), soit 62 % du total des périmètres, et ceux, les 38 % restants, de petite et moyenne hydraulique (à partir de forages profonds et des eaux usées traitées des stations d'épuration).

Selon la nature de la source d'eau, les périmètres publics irrigués se répartissent comme suit :

- à partir des barrages, 142 000 ha ;
- à partir des forages, 47 000 ha (intensifs seulement) ;
- dans les oasis (à partir des forages profonds)², 30 000 ha ;
- à partir des eaux traitées des stations d'épuration, 8 000 ha.

Les périmètres privés reposent sur la petite hydraulique. Ils sont créés à l'initiative des agriculteurs, en vue d'exploiter individuellement les nappes souterraines phréatiques, celles de moyenne profondeur (à partir des forages jusqu'à 80 m en moyenne) ou les écoulements pérennes des oueds du nord.

A ces périmètres aménagés pour l'irrigation intensive et pérenne s'ajoutent les périmètres d'arrosage conjoncturel pour les plantations arboricoles en période de sécheresse. Dans l'ensemble, la superficie actuelle concernée par l'irrigation de complément est estimée à 23 000 ha dont ceux aménagés pour l'épandage des eaux de crue (16 000 ha).

Le potentiel irrigable, de 460 000 ha (en intensif et en semi-intensif), sera atteint vers les années 2010, étant tributaire à la fois de la mobilisation des ressources en eau et de la disponibilité des terres irrigables.

² Jusqu'à 2 700 m de profondeur.

Problématique du secteur irrigué

Des efforts considérables sont déployés pour promouvoir le secteur irrigué ; les résultats enregistrés restent néanmoins en deçà des possibilités et des performances escomptées. Ainsi :

- le taux moyen d'intensification agricole, de 85 % environ, est jugé faible par rapport au potentiel des périmètres irrigués, estimé par les études à 130 % ;
- les rendements des cultures sont faibles par rapport aux rendements potentiels, l'écart étant compris entre 50 et 60 % selon les cultures.

Le contexte actuel de mondialisation accentue les difficultés eu égard aux critères de compétitivité relatifs à la qualité et aux prix et qui s'ajoutent aux contraintes usuelles du secteur.

Parmi les contraintes majeures qui nécessitent des efforts soutenus dans tous les domaines, une politique d'investissement et d'incitation à la mesure des défis et un cadre réglementaire et institutionnel approprié, quelques-unes sont citées ci-après.

- Les tensions sur l'eau, en particulier dans les périmètres privés irrigués à partir des nappes, et la concurrence entre les différents secteurs de développement constituent de sérieuses menaces pour le secteur irrigué, contraignant les agriculteurs à l'utilisation des eaux marginales, soit les eaux saumâtres, soit les eaux usées traitées (l'usage domestique et l'industrie étant plus exigeants en qualité).
- La surexploitation des nappes entraîne le rabattement de la piézométrie et donc une augmentation des frais de pompage et des risques de salinisation des eaux et des sols ; ainsi, 50 % des périmètres privés et 20 % des périmètres publics (surtout ceux irrigués à partir des nappes profondes) sont effectivement menacés.
- L'encadrement assuré par les CRDA reste insuffisant par manque de personnel et de moyens mis à la disposition de la vulgarisation, eu égard à l'extension des superficies irriguées au cours des dernières années.
- En outre, les périmètres publics irrigués mettent un certain temps pour atteindre leur plein développement et remplir les objectifs assignés. Ce problème est particulièrement ressenti dans les périmètres irrigués céréaliers, de grande superficie et où les agriculteurs sont de nouveaux irrigants.
- Les anciens périmètres publics irrigués, réalisés durant les années 1960 et 1970 et constitués de réseaux collectifs de distribution de l'eau en canaux portés, sont devenus vétustes et inadaptés à l'utilisation des techniques modernes d'économie d'eau, d'autant plus que les irrigations y sont au tour d'eau.
- Le potentiel irrigable étant pratiquement atteint et les réseaux d'irrigation existants se dégradant au fur et à mesure, le pays se trouve contraint de mener une politique de modernisation et de réhabilitation quasi systématique des périmètres irrigués concernés, en vue d'assurer un meilleur service de distribution de l'eau et de permettre le transfert des périmètres aux associations d'agriculteurs dans de bonnes conditions d'exploitation, d'une part, et d'encourager à l'investissement privé au niveau de la parcelle, d'autre part.
- Des montants énormes ont été mobilisés en tant que subventions pour l'économie d'eau à la parcelle depuis 1995. Tous les équipements installés à partir de cette date sont ou seront bientôt amortis. Des subventions de moitié ont été déjà fournies (à partir de 2001) pour les premiers remplacements. Quelle politique mener à l'avenir ? Faudrait-il maintenir la pression ? A quel coût ? L'Etat doit donc encore se pencher sur ces questions pour déterminer le niveau des encouragements pour les remplacements ultérieurs.
- Concernant les aménagements publics et leur conception, l'Etat avait agi pendant plus de deux décennies indépendamment de la participation et des aspirations des bénéficiaires. Cette situation a engendré de nombreuses défaillances dans l'utilisation de l'eau et sa valorisation (gaspillage d'eau énorme) ainsi qu'en matière de gestion des aménagements (insuffisante et inefficace).
- Quant au transfert de la gestion des aménagements aux GIC/GDA, les moyens mis en œuvre pour le renforcement des capacités des GIC, quoique énormes ces dernières années, restent insuffisants pour toucher tous les GIC/GDA et atteindre les objectifs. Un certain nombre d'entre eux sont créés formellement mais ne fonctionnent pas conformément à la réglementation en vigueur (au statut

notamment), ni aux règles de gestion établies par l'administration (distribution de l'eau, entretien des équipements, curage des drains, recouvrement des coûts...).

- Une gestion participative défaillante (due entre autres au faible niveau d'instruction, au manque de maîtrise des aspects techniques par les membres de l'association) engendre la dégradation rapide des aménagements.

Politique hydraulique du pays

Les grandes lignes de la politique hydraulique actuelle

Parallèlement aux programmes d'investissement dans la mobilisation et la distribution de l'eau, le gouvernement s'est appliqué à mener une politique rationnelle et efficace de gestion de l'eau permettant de répondre au mieux aux besoins des différents secteurs de consommation à long terme et d'éloigner autant que possible le risque de pénurie qui pèse sur le pays.

La décentralisation, la privatisation et le transfert de certains aspects de la gestion de l'eau aux usagers (agriculteurs et consommateurs d'eau potable rurale) sont autant de décisions qui traduisent l'intérêt croissant de l'Etat pour le désengagement vis-à-vis de cette gestion.

Dans ce contexte, la dernière décennie a été caractérisée par de gros efforts en matière de sensibilisation, de renforcement des capacités et d'encouragements financiers dans un objectif de conservation de l'eau et de maîtrise de sa gestion.

De nombreuses réformes institutionnelles et réglementaires ont été promulguées au profit de l'économie de l'eau, et pour une plus grande participation des bénéficiaires aux choix techniques des projets et à la gestion de l'eau.

Perspectives envisagées à long terme

Malgré les stratégies et politiques hydrauliques en vigueur, pour promouvoir le secteur de l'eau et éviter d'éventuelles pénuries, ce secteur est encore appelé à redoubler d'efforts pour assurer une exploitation rentable et durable des ressources en eau.

Les études menées jusqu'à l'horizon 2030 se proposent de fonder la politique de l'eau sur les différentes approches suivantes, dont un grand nombre est déjà mis en œuvre et devra être poursuivi ou renforcé :

- le passage de la gestion de l'offre à la gestion de la demande ;
- l'adoption d'une démarche de planification intégrée des ressources en eau en vue d'aboutir à une adéquation permanente entre les ressources et les besoins des différents secteurs d'usage ;
- la recherche d'une meilleure valorisation des ressources allouées aux divers secteurs ;
- le transfert de certaines activités du secteur public au secteur privé (telles que la maintenance des ouvrages et équipements hydrauliques, l'exploitation des systèmes d'assainissement) ;
- l'achèvement du transfert de la gestion et de l'exploitation des systèmes hydrauliques aux groupements d'usagers ;
- le renforcement de l'encadrement des groupements de développement agricole dans leurs activités de gestion des périmètres irrigués ;
- l'adaptation des mécanismes participatifs existants à la gestion des nappes phréatiques surexploitées afin d'éviter l'aggravation de leur situation ;
- la poursuite du programme d'économie d'eau en vue d'atteindre une amélioration de l'efficacité de 25 % sur la consommation globale du secteur irrigué ;
- la mise en œuvre des programmes de renforcement et de modernisation des réseaux de mesures et d'observations pour le suivi de la qualité des ressources en eau et de l'évolution de la salinité des sols dans les périmètres irrigués.

Faisant partie de la politique hydraulique du pays également, les deux chapitres suivants seront consacrés aux réformes réglementaires et institutionnelles liées à la gestion de l'eau.

Réformes institutionnelles et réglementaires

Historique du cadre réglementaire et juridique

Droit d'eau et droit d'usage

La gestion collective de l'eau d'irrigation est une tradition ancestrale. Elle remonte au XIII^e siècle dans les oasis. La distribution de l'eau sous forme gravitaire y était instituée formellement, avec comme unité de mesure la durée d'irrigation (le gadous)³, qui constituait un droit d'eau.

L'eau était distribuée équitablement entre les quartiers d'irrigation grâce à des ouvrages de pierres et de béton conçus d'une façon qui étonne encore de nos jours (à Tozeur). Un aiguadier par canal passait les tours d'eau et un membre du groupement (l'équivalent du trésorier) les enregistrait, les modifiait au besoin, gérât les conflits et assurait les travaux nécessaires pour les aménagements.

Le droit d'eau qui était en vigueur a perduré dans les oasis jusqu'en 1975, date de la promulgation du Code des eaux (loi n° 75-16 du 31 mars 1975), qui convertit le droit d'eau en droit d'usage selon un volume équivalent aux droits de propriété.

Le droit d'eau a laissé des traces de nos jours dans les tarifs de l'eau des oasis, qui sont les plus faibles par rapport aux tarifs de l'eau des périmètres irrigués du reste du pays.

La domanialité publique a été instituée par l'administration coloniale à partir de 1885 dans une région bien déterminée, en Tunisie centrale, pour inciter à la gestion collective des projets d'épandage des eaux de crue dans le cadre de « syndicats d'arrosage ».

La gestion communautaire de l'eau

Les formes juridiques de la gestion communautaire de l'eau d'irrigation se sont multipliées, avec les associations syndicales des propriétaires des oasis créées entre 1912 et 1920, les associations spéciales d'intérêt hydraulique instituées en 1933 dont les attributions s'apparentent déjà à celles des AIC qui ont fait leur apparition en 1936. Les textes réglementaires y afférents avaient unifié à cette date toutes les associations existantes.

Le Code des eaux a entériné, en mars 1975, le modèle des AIC de 1936. Par la suite et pendant plus de deux décennies après l'indépendance, les associations d'agriculteurs ont été abandonnées à leur sort, fonctionnant selon les anciens modèles. Ce n'est qu'en 1987 que la loi n° 87-35 du 6 juillet 1987 modifiant certains articles du Code des eaux a fixé un délai d'un an pour tout syndicat ou association en vue de se conformer au statut type unique des AIC pour la gestion d'un aménagement public.

En 1958, une loi de la Réforme agraire a été promulguée portant réglementation de la gestion des PPI de la Basse Vallée de la Medjerda (BVM) et à la même période, le premier Office de mise en valeur, celui de la (BVM), établissement public à caractère commercial, a été créé pour la gestion directe des PPI y afférents.

Plus tard, en mai 1963, une loi portant création de l'Agence de la réforme agraire des PPI (l'ARAPPI) (loi n° 63-18)⁴ a été promulguée afin de régler les problèmes fonciers des périmètres qui devaient être aménagés. Par la suite, tous les périmètres irrigués réalisés par l'Etat sont déclarés PPI. Ils sont soumis à une contribution à l'investissement (rarement perçue par l'Etat) et à l'obligation de mise en valeur agricole, que l'ARAPPI est chargée de faire respecter.

Depuis et jusqu'en 1980, treize offices de mise en valeur des périmètres publics irrigués ont été créés en vue d'assurer la tâche de l'exploitation et de la maintenance de ces périmètres.

La multiplicité et la dispersion des points d'eau et des aménagements hydrauliques ont rendu ensuite la gestion directe par les offices coûteuse et inefficace.

Par conséquent, les deux dernières décennies ont témoigné de la mise en œuvre de plusieurs réformes en faveur de la décentralisation dans le secteur irrigué, matérialisée, depuis l'année 1989 et jusqu'en 1991, par la dissolution de tous les offices de mise en valeur (institués de 1958 à 1989) et par leur fusion avec

³ Le gadous est égal à 3-5 min d'irrigation selon les oasis, pour un débit de 30 à 50 l/s selon la surface des quartiers.

⁴ L'ARAPPI a été nommée Agence foncière agricole (AFA) à partir du 16 mars 1977 (loi n° 77-17). Ses activités d'apurement foncier et de remembrement ont été étendues à toutes les terres agricoles (y compris en sec).

les CRDA, organismes régionaux qui devaient être chargés essentiellement de l'encadrement, du contrôle et de la vulgarisation.

Suite à la loi n° 87-35 de juillet 1987 (voir plus haut) ainsi qu'à ses décrets d'application, réglementant la création des AIC, la gestion de l'eau au sein des périmètres publics irrigués a été attribuée soit aux CRDA, soit aux Associations d'intérêt collectif (AIC) selon l'importance ou la complexité des aménagements hydrauliques.

Réformes réglementaires récentes

Modifications majeures liées à la ressource

A partir de l'année 2001 (d'après la loi du 26 novembre 2001 modifiant le Code des eaux de mars 1975), l'eau est devenue une richesse nationale inaliénable, dont la jouissance est liée au fonds. Aucune entité (ni l'individu, ni l'association) n'a le pouvoir d'en disposer autrement que par la gestion et l'usage selon des conditions établies ou autorisées par l'administration.

Des privés peuvent cependant avoir la possibilité de produire et d'exploiter à titre privé ou pour le compte d'autrui, sous des conditions particulières (cahier des charges) et dans le cadre d'un contrat de concession avec l'Etat, des ressources en eau non conventionnelles suite à leur traitement (les eaux usées traitées, les eaux dessalées).

Réformes liées à la simplification des procédures administratives de la gestion communautaire

Les textes législatifs relatifs à la gestion communautaire ont subi des amendements multiples pour donner plus de souplesse aux procédures de constitution et de fonctionnement des AIC :

- partir de 1990, la création des AIC est devenue possible par simple arrêté du gouverneur et non pas par celui du ministre chargé de l'Agriculture (décret n° 90-1069) ;
- partir de 1992, les procédures de la gestion financière ont été modifiées dans le sens d'une autonomie totale de cette gestion donnée aux AIC (décret n° 92-2160) ;
- 2001, les procédures de la création d'un Groupement d'intérêt collectif ou GIC (ex-AIC) ont été encore simplifiées par la loi n° 01-28. Un GIC est considéré comme constitué après le dépôt, au siège du gouvernorat ou de la délégation où se trouve le siège social du GIC, d'un dossier composé des pièces suivantes : une déclaration mentionnant le nom du groupement, sa zone d'intervention, son siège social, son objet et une liste des prénoms et noms des membres du comité provisoire ; deux exemplaires des statuts ; et après réception d'un récépissé comprenant la date et le numéro d'ordre du dépôt. La déclaration et les deux exemplaires des statuts doivent être signés par deux membres du comité provisoire.

Réformes profondes élargissant les prérogatives des groupements d'agriculteurs

Les GIC sont en principe des associations sans but lucratif qui s'appelaient « Associations d'intérêt collectif » (AIC) jusqu'en mai 1999, année d'introduction également de la forme GDAP⁵ pour les groupements d'agriculteurs. Le nombre de GIC/GDAP dépasse actuellement les 3 000, intervenant dans leur écrasante majorité dans la gestion de l'eau, étant au nombre de 1 583 en eau potable en milieu rural et de 1 040 en irrigation.

Tous les GIC (ou AIC auparavant, d'AEP, d'irrigation, de CES) étaient contrôlés à l'échelle régionale par un Groupement d'intérêt hydraulique (GIH) qui était un organe consultatif régi par le décret n° 87-1262 du 27 octobre 1987, installé dans chaque gouvernorat et présidé par le gouverneur. Suite à l'introduction par la nouvelle réglementation (celle de mai 1999) des nouvelles structures appelées GDAP (ou GDA), un vide institutionnel s'est installé, laissant les groupements dans l'errance sans contrôle officiel et réglementaire. Le GIH n'a été remplacé que récemment (décret n° 2005-2647 du 3 octobre 2005) au niveau régional par la Commission consultative des organismes professionnels dans le secteur de l'agriculture et de la pêche.

La dénomination, l'organisation administrative, le statut, les domaines d'activité... des nouveaux GDA sont réglementés par les principaux textes législatifs suivants parus entre 1999 et 2005.

⁵ Groupements de développement agricole et de la pêche (concept développé dans le détail plus loin).

- D'après la loi n° 99-44 du 10 mai 1999, relative aux Groupements de développement agricole et de la pêche (GDAP), l'expression « Association d'intérêt collectif, AIC » doit d'abord être remplacée par la dénomination « Groupement d'intérêt collectif, GIC ». Ils peuvent ensuite élargir leurs domaines d'activité à d'autres missions répondant aux besoins de leurs adhérents et de ceux du développement du secteur de l'agriculture et de la pêche et des services qui lui sont liés en devenant des Groupements de développement agricole et de la pêche (GDAP).

- Le décret n° 99-1819 du 23 août 1999, portant approbation du statut type des GDAP a uniformisé les attributions des groupements en précisant les domaines d'extension de leurs activités, soit d'accomplir toute mission tournant autour de la gestion d'une ressource naturelle (l'eau, le sol, les forêts, le milieu aquatique) et/ou visant le renforcement de l'intérêt collectif des adhérents, dont une activité, « L'organisation et la distribution des intrants agricoles », qui a semé la confusion auprès de tous les intervenants (administration régionale et agriculteurs), y compris les coopératives.

- Selon la loi n° 2004-24 du 15 mars 2004, modifiant et complétant la précédente, relative aux Groupements de développement agricole et de la pêche (GDAP), les différents groupements existant dans le secteur de l'agriculture et de la pêche doivent tous adopter la dénomination de « Groupement de développement dans le secteur de l'agriculture et de la pêche » et conformer leurs statuts aux statuts types prévus par cette loi dans un délai de trois ans, soit jusqu'au 15 mars 2007⁶.

Les premiers GDA qui se sont créés se sont lancés (à tort) dans des activités lucratives liées aux travaux agricoles, d'approvisionnement en intrants et de commercialisation, concurrençant ainsi les coopératives de la région. La mauvaise interprétation des textes a été à l'origine d'une grande diffusion des nouvelles possibilités accordées dans ce cadre aux GDA.

Suite à la confusion suscitée par ce dernier texte entre les activités des GDA et celles des coopératives de services et au refus en fait de se voir accorder les avantages des coopératives, une chute remarquable de la création des GDA et de la transformation des GIC en GDA a été enregistrée.

Par conséquent, la loi n° 2004-24 du 15 mars 2004 (voir ci-avant) a été promulguée pour redéfinir les missions des GDAP. L'activité relative à la distribution des intrants agricoles conférée aux GDA en vertu de la loi de 1999 et qui pouvait être lucrative a été explicitement retirée à ces structures. De par cette dernière loi, les missions d'un GDAP consistent donc en :

- la protection des ressources naturelles, la rationalisation de leur utilisation et leur sauvegarde ;
- l'équipement de leurs périmètres d'intervention en infrastructures de base agricoles et rurales ;
- participation à l'encadrement de leurs adhérents et leur orientation vers les techniques agricoles et de pêche les plus fiables pour augmenter la productivité de leurs exploitations agricoles et leurs activités de pêche et d'aquaculture et vers le développement des systèmes de parcours et des techniques d'élevage ;
- aide des organismes concernés à l'apurement des situations agraires ;
- établissement de relations de coopération et d'échange des expériences dans le domaine de l'agriculture et de la pêche avec les autres organismes agricoles locaux et étrangers ;
- accomplissement, d'une manière générale, de toute mission visant l'appui des intérêts collectifs de leurs adhérents ».

Evolution du cadre institutionnel et organisationnel de la gestion des PPI en Tunisie

La gestion participative, une démarche rationnelle

Avec l'expansion de la grande hydraulique dans le nord du pays (dans les années 1960), la gestion directe de l'eau et des aménagements s'était développée à travers les offices de mise en valeur qui ont été institués à partir de 1958 jusqu'en 1989.

La dissolution des offices était une mesure qui devait inciter à la dynamisation du mouvement associatif pour la prise en charge de la gestion des aménagements hydrauliques par les bénéficiaires, avec le

⁶ Entre-temps, on parle encore de GIC.

support des CRDA. Ces derniers, auxquels la gestion plus ou moins directe était revenue, ont vu leurs attributions révisées par la loi n° 89-44. A cet effet :

- de nombreux programmes d'appui ont été mis en œuvre pour le renforcement des capacités des agents des CRDA en vue de l'encadrement des associations d'usagers à travers le pays ;
- des cellules chargées de la création, de la promotion et de la supervision des activités des AIC ont été instituées au sein des CRDA (note ministérielle, en 1991).

Accompagnant les réformes institutionnelles de la fin des années 1980, l'approche préconisée pour promouvoir les groupements d'usagers (chargés de la gestion des ressources et des infrastructures hydrauliques) s'est fondée sur les assises suivantes :

- élaboration et promulgation d'un cadre juridique et institutionnel propice à l'épanouissement et au développement des groupements d'usagers (sous forme d'AIC) ;
- élaboration et adoption d'une « Stratégie nationale de création et de suivi des AIC » ;
- mise en œuvre de programmes de formation et d'assistance technique au profit des formateurs (de la cellule des CRDA chargée des AIC) et des responsables des AIC (présidents, trésoriers et gardiens pompistes) ;
- adoption d'une démarche participative dans les études des nouveaux systèmes hydrauliques ;
- élaboration des outils nécessaires à l'amélioration de la gestion administrative, financière et technique des AIC ;
- élaboration et application d'un système dynamique de suivi et d'évaluation des performances des AIC qui tient compte de leur évolution et de leur spécificité.

La démarche de transfert des aménagements hydrauliques aux AIC a été d'abord engagée avec l'assistance de l'USAID pour les projets de la Tunisie centrale. Un certain nombre de guides techniques et de gestion financière à l'intention des formateurs ont été élaborés dans ce cadre.

La stratégie nationale pour la promotion de la création et du suivi des AIC, adoptée jusqu'à ce jour, a été mise en œuvre en 1992, définissant les objectifs et les modalités d'appui à la création et au fonctionnement des AIC. Cette stratégie a été appuyée par un important programme d'assistance technique cofinancé notamment par la KFW, concernant aussi bien les projets d'AEP que d'irrigation. Les activités de ces programmes ont contribué à :

- l'équipement des cellules d'appui aux AIC des CRDA (par des moyens de transport, des ordinateurs, etc.) ;
- la mise en place d'un système de suivi et la formation et le perfectionnement du personnel d'encadrement affecté à ces cellules ;
- l'élaboration d'une documentation pédagogique pour les formateurs et encadreurs au niveau central et régional ;
- l'élaboration d'un programme de formation à l'intention des présidents, des trésoriers, des pompistes et des usagers, appuyé par des manuels, des guides et divers outils de gestion.

Tous les bailleurs de fonds (BIRD, KFW, AFD, JBIC, BAD) qui financent des projets d'aménagements hydrauliques (d'irrigation ou d'eau potable rurale) en Tunisie se sont par la suite mis d'accord pour harmoniser leurs approches. Ainsi, à partir de 1998, l'approche participative a été introduite dans les termes de référence de toutes les études à mener par les bureaux d'ingénieurs conseil. Elle a permis d'accélérer la procédure de transfert des systèmes d'eau aux AIC, de toucher le maximum de projets et de faire contribuer les bénéficiaires aux choix techniques de ces projets. Une meilleure adhésion aux projets en avait résulté (cotisations, recouvrement des coûts, mise en valeur...).

Les institutions chargées de la supervision des GIC/GDA

Par ailleurs, l'organigramme du ministère de l'Agriculture et des Ressources hydrauliques a été quelque peu modifié pour intégrer de nouvelles attributions liées (entre autres) à la modification des Groupements d'intérêt collectif (GIC) en GDAP (décret du 20 février 2001). En effet, dans l'ex- Direction générale du financement et des encouragements est devenue la Direction générale du financement, des investissements et des organismes professionnels dans laquelle une nouvelle direction a été ajoutée, celle des structures professionnelles agricoles, la D/SPA.

Au sein de la DG/FIOP, la D/SPA est chargée de :

- « veiller à la promotion des structures professionnelles agricoles et de la pêche en collaboration avec les structures et services concernés ;
- assurer le suivi et l'évaluation des activités et de l'intervention de ces structures ;

- contrôler la gestion et le fonctionnement de ces structures et veiller au respect de la réglementation légale en vigueur ;
- collecter et exploiter les données relatives aux structures professionnelles agricoles ;
- assurer l'animation rurale en vue d'inciter les agriculteurs et les pêcheurs à s'organiser dans les structures professionnelles et appuyer leur participation dans le fonctionnement de leurs structures pour une meilleure coordination et complémentarité entre leurs interventions ».

Il est à signaler que, dans ce même décret (celui du 20 février 2001 relatif aux attributions du ministère de l'Agriculture et des Ressources hydrauliques), la sous-direction des GIC existe encore à la Direction générale du génie rural et de l'exploitation des eaux. Elle est chargée notamment :

- « de promouvoir les groupements d'intérêt collectif, de suivre et d'évaluer leur fonctionnement et de mettre en place les mesures institutionnelles y afférentes ;
- de réaliser les études et les programmes de formation et d'encadrement nécessaires pour la promotion des groupements d'intérêt collectif d'irrigation et d'eau potable en milieu rural et de prospecter les possibilités futures dans ce domaine ».

Par conséquent, la confusion des agents des CRDA reste grande quant à leur tutelle technique auprès des institutions centrales du ministère, particulièrement au sein de la « Cellule GIC » reliée directement à l'Arrondissement du génie rural.

Impact de la nouvelle réglementation

Les efforts de sensibilisation et d'encadrement du début des années 1990 à nos jours ont eu un impact certain de 1995 à 1999, année de la parution de la nouvelle réglementation, soit la loi de mai 1999, relative aux GDAP.

L'enthousiasme suscité par cette loi a été à l'origine de la création de 66 GDA en l'an 2000, soit le plus grand nombre depuis 1999. Ce nombre a chuté à 19 et moins les années suivantes, suite à la déception de voir en fait qu'il n'y a aucune différence entre les GIC et les GDA quant à leurs avantages. Les GDA n'auraient donc toujours de ressources financières qu'à travers les recettes de la vente de l'eau⁷. Fin 2005, il n'y avait encore que 171 GDA sur un total de 3 000 groupements d'agriculteurs.

Globalement, la création de groupements d'agriculteurs (GIC) chargés de la gestion de l'eau a non seulement stagné mais a même chuté suite à la dissolution des moins performants⁸ (figure 1). Cela peut également s'expliquer par le fait que les cellules des CRDA ont été chargées de la transformation des GIC en GDA (réunions d'information, formalités d'adaptation des statuts...) et ont laissé choir la promotion de nouveaux groupements. De même, la création de GIC/GDA dans les grands PPI qui restent encore à transférer nécessite plus de temps et d'efforts.

Tant que ces structures se maintiennent autour de la gestion de l'eau et n'éparpillent pas leurs efforts dans d'autres activités, elles pourront continuer, sous forme de " GDA spécialisés en gestion de l'eau", à assurer normalement leur mission. La conversion des GIC en GDA ne serait alors qu'une formalité administrative et non une transformation radicale de leurs activités. Par contre, tant que les règles de gestion en vigueur ne font pas de distinction entre les différentes activités d'un GDA, il est à craindre que les fonds collectés à partir des recettes de l'eau ne passent à d'autres activités.

Ne disposant pas des compétences nécessaires ni de fonds propres permettant aux GDA de fournir d'autres services liés à l'agriculture, toute autre activité qui n'est pas liée à l'eau ne pourra pas être durable. Le GDA pourrait au contraire encourager et aider à faire émerger des initiatives privées parmi les bénéficiaires d'un projet.

Performances des GIC/GDA

Les GIC d'irrigation et d'eau potable semblent avoir, dans leur majorité, acquis une certaine maîtrise des aspects techniques et administratifs de la gestion de l'eau et des équipements hydrauliques, et cela grâce à une expérience accumulée par ce type d'associations depuis quelques décennies, d'une part, et à des

⁷ Et d'autres recettes minimales provenant des cotisations.

⁸ 1 040 GIC d'irrigation existent en 2005.

efforts fournis par l'administration centrale et par différents projets de développement au niveau régional en matière d'encadrement et de formation, d'autre part.

Pour ce qui est des résultats obtenus dans la gestion des périmètres irrigués par les GIC, l'indicateur principal des performances de leur fonctionnement est le taux de recouvrement des coûts.

- En gestion participative (par les GIC/GDA d'irrigation), le recouvrement des charges d'exploitation (en 2004) approche les 80 %, sachant que 50 %⁹ présentent des taux de recouvrement supérieurs à 100 % (tableau III).
- Ce sont en majorité les périmètres de petite et moyenne hydraulique (sur forages) qui sont les plus autonomes. Les CRDA soutiennent les plus faibles groupements pour la grosse maintenance et le remplacement des équipements.
- Dans les grands périmètres publics irrigués (à partir des eaux de barrage), les groupements sont créés pour des entités hydrauliques homogènes (au départ des conduites secondaires). L'Etat intervient dans ce cas au niveau des ouvrages de tête et des réseaux communs (station de pompage, réseau de transfert et conduites principales) contre facturation des frais de gestion y afférents. Un certain retard est enregistré par ces périmètres où l'administration maintient encore son implication étroite malgré toute la réglementation incitant au transfert. Le taux de recouvrement est actuellement de 91 % pour la gestion publique des grands aménagements.

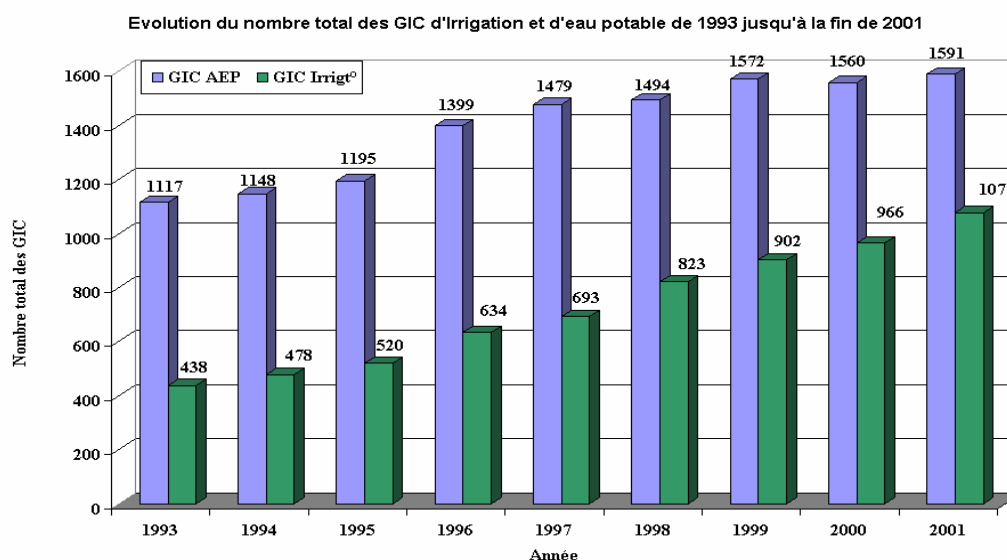


Figure 1. Evolution du nombre total des Gic d'irrigation et d'eau potable de 1993 jusqu'à la fin de 2001.

Comme indiqué dans le tableau III, une évolution nette des performances des GIC d'irrigation est enregistrée.

Tableau III. Performances des GIC d'irrigation.

Indicateur	Seuil minimal (%)	% de GIC ayant dépassé le seuil	
		1997	2004
Taux d'exploitation du périmètre	80	60	67,5
Application des coûts réels	Variable	43	82
Taux de recouvrement des coûts	100	28 (1999)	50
	80	49	70
Application du contrat de gérance	-	Evaluation de 2004 : en moyenne 66 % du nombre de GIC (et 85 % des GIC des grands PPI)	

⁹ Pour un échantillon de GIC enquêtés représentant 38 % du total des GIC/GDA du pays.

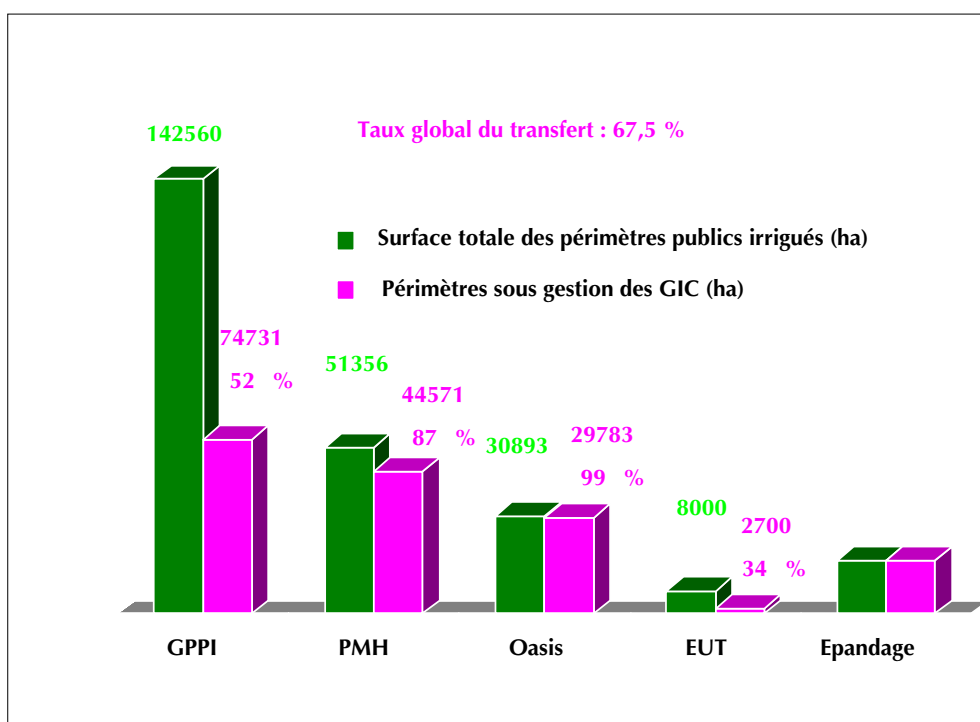


Figure 2. Taux de transfert des périmètres publics irrigués aux GIC à la fin de 2004.

Enseignements à tirer

Etant donné que tous les GIC (avec leur diversité) seront transformés en GDA, il faudrait que tous les arrondissements concernés des CRDA conjuguent leurs efforts et unifient leurs procédures d'encadrement et approches de gestion afin que les GDA réussissent leur mission principale de gestion durable des ressources naturelles.

Quelques propositions

Il faudrait que les agents de la cellule GIC aidés par les arrondissements techniques (convaincus ou pas de l'intérêt des GDA) continuent à assurer l'encadrement des GDA autant qu'ils le faisaient avec les GIC.

- Un cadre de gestion clair est à établir en capitalisant l'expérience acquise dans le domaine de l'eau. Le cadre relationnel contractuel existant entre les GIC de l'eau et leurs adhérents est à reproduire et à adapter aux différentes activités pour les GDA. En effet, les bénéficiaires profitant des différents services d'un GDA peuvent ne pas être les mêmes.
- Des missions d'assistance technique aux GDA doivent être mises en œuvre dans le cadre d'une stratégie spécifique à chaque activité, à l'instar de celle des périmètres irrigués, avec la production de supports de gestion propres à ces activités.
- Le contrôle financier qui doit être assuré par les représentants régionaux du ministère des Finances est à renforcer et à réaliser pour chaque activité à part.
- Une rubrique « Subventions » pour les GDA est à créer afin de leur permettre d'assurer les missions d'encadrement et d'appui aux bénéficiaires des projets pour les projets sociaux et environnementaux (alimentation en eau potable rurale, assainissement rural, travaux de conservation des eaux et du sol...).
- Il faut créer un cadre contractuel (modèle) entre les GDA et les coopératives afin de servir d'intermédiaires auprès des agriculteurs.

Références bibliographiques

Al ATIRI R., 2004. WP1 de WADEMED sur les aspects techniques de la modernisation de l'agriculture irriguée. Cas de la Tunisie. Rabat, Maroc.

Al ATIRI R., 2005. WP2 de WADEMED sur les instruments économiques de la modernisation de l'agriculture irriguée. Analyse des politiques hydrauliques. Cas de la Tunisie. Sousse, Tunisie, novembre 2005.

Al ATIRI R., 2005. Farmers Participation in Management of Public Irrigation Schemes in Tunisia. FAO, septembre 2005.

Al ATIRI R., Braham T., Mnajja A., 2003. Water Demand Management Forum : Decentralization and Participatory Irrigation Management. CRDI, Canada, Le Caire, 2-4 février 2003.

DARGOUTH MEDIMEGH A., BONNET B., 2003. Evaluation de l'approche participative dans le cadre du développement local. DG/FIOP.

DG/FIOP, 2004. Evaluation des groupements professionnels de l'agriculture et de la pêche.

DGGREE. Evaluation des performances des GIC d'irrigation (suivi annuel depuis l'année 1999).

HAMDANE A., 1998. L'avenir et les chances de l'irrigation en Tunisie. 10 p.

HAMDANE A., 2001. La réforme de la politique de la gestion des ressources hydrauliques en Tunisie. De la gestion de l'offre à la gestion de la demande. 14 p.

Le Code des eaux et textes réglementaires relatifs à la gestion de l'eau et des ressources naturelles.

MINISTERE DE L'AGRICULTURE ET DES RESSOURCES HYDRAULIQUES (DGRE/SCET Tunisie/Bechtel), 1998. Etudes du secteur de l'eau en Tunisie (proposition de stratégies à long terme).